

**Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento sobre la posibilidad de entregar a un grupo municipal determinada información relativa a ayudas otorgadas por el área de servicios sociales**

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito de un Ayuntamiento en el que se solicita que la Agencia emita un dictamen para valorar si la posibilidad de entregar a un grupo municipal determinada información relativa a ayudas otorgadas por el área de servicios sociales puede suponer una vulneración de la legislación sobre protección de datos.

Respecto a estas cuestiones, el Ayuntamiento plantea dos preguntas:

1. ¿Queda amparado en el derecho de acceso a la información, por parte de los concejales, el acceso general y masivo al nombre, los apellidos y la zona de residencia de todos los beneficiarios de las ayudas sociales municipales?
2. En caso afirmativo, ¿queda amparado en este derecho el tratamiento de dichos datos confeccionando, si procede, un listado ordenado según los ítems solicitados, para ser entregado al peticionario de la información?

Analizada la consulta, que no se acompaña de ninguna otra documentación, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el dictamen siguiente:

I

[...]

II

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD) define en su artículo 3.a) los datos de carácter personal como «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables». Así pues, aquellos datos que puedan dar información que se refiera directa o indirectamente a una persona física serán datos de carácter personal, y por tanto estarán sometidos al control y la protección de la LOPD.

Por consiguiente, con carácter general, hay que decir que sólo será de aplicación la LOPD cuando en la información solicitada haya datos de carácter personal, como en el caso presente, dado que la consulta se refiere expresamente al nombre y los apellidos de los beneficiarios y al barrio en el que están empadronados. En cambio, cuando se entregue la información de manera que no sean identificables personas concretas, como sucedería, por ejemplo, si se diera la información relativa al número de ayudas otorgadas en cada barrio, pero sin identificar a las personas afectadas, no será de aplicación la normativa de protección de datos.

También hay que aclarar, con carácter previo, que si bien se puede considerar que el acceso a la información solicitada comporta una comunicación de datos, no constituye propiamente una comunicación en el sentido contemplado en la LOPD.

La LOPD define como cesión o comunicación de datos cualquier revelación de datos efectuada a una persona distinta del interesado (artículo 3.i.). La comunicación de datos de carácter personal queda sometida al régimen general aplicable contemplado

en los artículos 11 y 21 de la LOPD. De acuerdo con la definición amplia de la comunicación de datos establecida en la LOPD, el uso por parte de los propios órganos y servicios de un Ayuntamiento o, en este caso, por los concejales, se podría considerar que consiste en un acceso a datos de carácter personal de terceros diferentes del interesado.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, hay que tener en cuenta que el artículo 19.1 de la LRBRL dispone que el gobierno y la administración municipales corresponden al Ayuntamiento, el cual está integrado por el alcalde y los concejales. De este modo, dado que los concejales forman parte integrante del Ayuntamiento, no estaríamos propiamente ante un tercero ajeno a la relación entre el interesado, es decir, la persona física titular de los datos, según el artículo 3.e) de la LOPD, y el propio Ayuntamiento. El acceso que realiza el concejal a la información objeto de la consulta se hace en calidad de parte integrante del consistorio.

A la vista de la consulta planteada, resulta evidente que el conjunto de la información solicitada permite identificar a personas directamente a través del nombre y los apellidos, por lo que resultaría de plena aplicación la normativa de protección de datos, con independencia de que el acceso a la información solicitada no pueda considerarse una comunicación en el sentido establecido por la LOPD.

### III

De acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), los miembros de las Corporaciones locales ejercen una serie de funciones en base a las competencias que les otorga la legislación, en calidad de miembros de la Corporación que ostentan delegaciones o responsabilidades de gestión, o bien como miembros de determinados órganos colegiados (artículos 19 y siguientes de la LRBRL), así como funciones de control de las actividades del Ayuntamiento, en relación con las cuales tienen reconocido un derecho de acceso a determinada información. El ejercicio de este derecho de acceso estará sometido a determinadas condiciones, establecidas en el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (en adelante, TRLMRLC), aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, y en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

El artículo 77.1 de la LRBRL dispone lo siguiente:

«Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.»

Hay que incidir en que, según este artículo, el derecho de acceso a la información corresponde a los concejales y no al grupo municipal; cuestión ésta que resulta relevante en el caso que nos ocupa, dado que la consulta no se refiere a la solicitud de información por parte de los concejales, sino por parte de un grupo municipal. Sin embargo, hay que decir que pese a que la solicitud se formule en nombre del grupo municipal, va firmada por un concejal, que podría solicitar la información directamente como concejal. Por ello partiremos de la consideración de que la solicitud de información la tienen que suscribir uno o más concejales, a título personal, y serán también los propios concejales que suscriban la solicitud los responsables del adecuado tratamiento de la información a la que tengan acceso. En cualquier caso, hay que recordar también que el reconocimiento del derecho de acceso a la

información es para todos los miembros de la Corporación local, y por tanto, independiente del hecho de que se encuentren en el equipo de gobierno o en la oposición.

En relación con el derecho de información de todos los concejales, el artículo 164 del TRLMRLC dispone que:

«164.1 Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o alcaldesa o del presidente o presidenta, o de la comisión de gobierno, todos los antecedentes, los datos o las informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función.

164.2 Los servicios de la corporación tienen que facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones cuando:

- a) Ejercen funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad.
- b) Se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de cuyos órganos colegiados son miembros.
- c) Se trate del acceso a información o documentación de la corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos.

164.3 En los otros casos, la solicitud de información se entiende como aceptada por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días a contar de la fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, la resolución denegatoria tiene que motivarse, y sólo puede fundamentarse en los supuestos siguientes:

- a) Cuando el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o a la propia imagen.
- b) Cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial.

164.4 Lo que disponen los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la obligación de facilitar a todos los miembros de la corporación la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados, desde el mismo momento de la convocatoria. Cuando se trate de un asunto incluido por declaración de urgencia, tendrá que distribuirse, como mínimo, la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate.

164.5 Los miembros de la corporación tienen derecho a obtener copia de la documentación a la cual tienen acceso. Esta copia puede obtenerse en formato papel o bien en el soporte técnico que permita acceder a la información requerida.

164.6 Los miembros de la corporación tienen que respetar la confidencialidad de la información a que tienen acceso en razón del cargo si el hecho de publicarlo puede perjudicar los intereses del ente local o de terceros.»

Así pues, dado que los concejales tienen atribuida por ley la facultad de consultar determinada documentación de la que dispone el Ayuntamiento, únicamente para el ejercicio de las funciones que les correspondan, se podría admitir un acceso a favor de todos los concejales del consistorio, incluidos, evidentemente, los concejales de la oposición, a determinada información que puede contener datos de diversa naturaleza, entre otros, datos de carácter personal.

Complementariamente y sin perjuicio de la normativa citada, todo acceso a datos de carácter personal por parte de los concejales deberá regirse por los principios y

obligaciones de la LOPD, independientemente de la condición del concejal como miembro del equipo de gobierno o de la oposición, por lo que se deberán tener en cuenta las condiciones de acceso a la información derivadas de la aplicación de los principios de la normativa de protección de datos, como se concretará a continuación.

#### IV

Con carácter general, la LOPD habilitaría el acceso de los concejales a los datos de carácter personal incluidos en el conjunto de la información solicitada, sin consentimiento de los titulares de los datos, cuando el acceso sea necesario para el desarrollo de las funciones de control de las actividades de la Corporación municipal, en los términos establecidos en la LRBRL.

Ahora bien, de acuerdo con el principio de calidad de los datos, los datos tratados, que en el caso que nos ocupa son los datos comunicados, tienen que ser adecuados, pertinentes y no excesivos (artículo 4.1 de la LOPD).

Por consiguiente, este principio de calidad, además de exigir que el acceso se produzca en el marco de una finalidad legítima, determinada y explícita (en este caso, del desarrollo de la función que la ley atribuye a los concejales), también dispone que los datos de carácter personal sólo se pueden recoger para ser tratados, así como someterlos a este tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad en cuestión. Así, la comunicación de datos se tendría que referir, en el caso que nos ocupa, a los datos personales que sean necesarios para dar respuesta satisfactoria al derecho legítimo ejercido por el responsable de la oposición.

Esto implica que, desde la perspectiva de la protección de datos, se requiere que el Ayuntamiento realice una ponderación por exigencia del principio de calidad, a fin de equilibrar los derechos o intereses en juego, es decir, el derecho de acceso por parte de los concejales, en relación con la necesaria protección de los datos personales de terceras personas.

De acuerdo con lo que dispone la normativa aplicable citada respecto al acceso a la información por parte de los concejales, se contemplan determinados supuestos en los que no hace falta una autorización y la información se ha de dar de forma directa al concejal (artículo 164.2 del Decreto Legislativo 2/2003), y supuestos en los que sí es necesaria la autorización para el acceso a la información. En estos últimos casos, respecto a la manera de justificar la finalidad del acceso a la información por parte del concejal solicitante, como se desprende de la LRBRL y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, en la STS de 5 de noviembre de 1999), a este concejal no se le exige que tenga que explicar o fundamentar la finalidad de su petición, ya que la razón de su solicitud tiene que entenderse implícita en el ejercicio de sus funciones como concejal, puesto que a los concejales les corresponde el control y fiscalización de los órganos de gobierno de la corporación, tal y como se explicita en el artículo 22.2.a) de la LRBRL.

Ahora bien, interpretando las estipulaciones de la LRBRL y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en conexión con la LOPD y con la necesidad de circunscribir la comunicación de datos en el marco de una finalidad legítima que justifique la comunicación, los concejales, al hacer la solicitud de información que contenga datos de carácter personal, tendrían que concretarla en relación con el desarrollo de las funciones que les atribuye la legislación. Esta concreción al solicitar la información podría facilitar la ponderación que el Ayuntamiento, como responsable de los ficheros o tratamientos de los datos de carácter personal, tiene que realizar para valorar la

pertinencia del acceso a los datos de carácter personal. Esto será especialmente relevante cuando en la información solicitada pueda haber datos de carácter sensible.

La ponderación a la que se ha hecho referencia, que debería evitar que se comuniquen datos excesivos o no pertinentes para el cumplimiento de la finalidad citada, se tiene que realizar, lógicamente, en relación con el conjunto de los datos personales, pero se tendrá que hacer de un modo especialmente cuidadoso si la información en cuestión contiene datos personales que la LOPD considera especialmente protegidos, a efectos de lo que dispone el artículo 7 de dicha ley (datos que revelen la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias, o que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual).

No hay que descartar en algunos casos la posibilidad de dar la información a los concejales de forma anonimizada, es decir, sin hacer referencia a datos de carácter personal, si esta posibilidad no desvirtúa la legítima finalidad que establece la LRBR y la demás normativa citada. Esta posibilidad, que no se exige con carácter general y que se tendrá que valorar en cada caso, podría ser pertinente en aquellos casos en que, sin incluir datos concretos que puedan hacer identificadas o identificables a las personas físicas, según los términos del artículo 3 de la LOPD, se pueda dar una respuesta satisfactoria a la petición de los concejales.

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento pone especial énfasis en la proporcionalidad y en el formato en que se tenga que entregar la información.

La información afectada por la comunicación planteada sería la relativa al nombre y los apellidos de las personas beneficiarias de ayudas, así como el barrio en el que están empadronadas. En cambio, en la consulta no se hace referencia a la cuantía de las ayudas, ni a las circunstancias concretas que motivan el otorgamiento de la ayuda.

Ciertamente, en función de cuál sea la finalidad, algunos de los datos podrían resultar innecesarios. Así, por ejemplo si la finalidad es exclusivamente comprobar la distribución por barrios de estas ayudas, resultaría innecesaria la identificación con nombres y apellidos, en vez de sólo el barrio (en el bien entendido de que el Ayuntamiento disponga del dato relativo al barrio, además de la dirección habitual). En cualquier caso, resulta plenamente respetuoso con la normativa de protección de datos y, en concreto, con el principio de proporcionalidad, que se solicite el barrio, sin necesidad de identificar la dirección completa de las personas.

Igualmente, si la finalidad es comprobar si una misma persona percibe ayudas en años sucesivos, podría ser suficiente entregar la información identificando a los perceptores con, por ejemplo, las últimas cifras del DNI.

En cambio, si la finalidad es ejercer una función de control de quiénes han sido las personas receptoras de las ayudas en cada ejercicio, resultará necesario identificar a las personas afectadas con nombres y apellidos, especialmente si tenemos en cuenta que se trata de materia de subvenciones, como veremos en el fundamento jurídico siguiente, pero resultaría injustificado incluir también de forma generalizada información relativa a la concreta situación personal que justifica el otorgamiento de las ayudas, que, hay que recordarlo, obedecen a necesidades de carácter social, y que puede incluir datos especialmente sensibles (salud, raza, vida sexual, etc.)

Por ello, aunque no se puede descartar que pueda resultar adecuado el acceso a la información solicitada en ejercicio de la función de control que pueden llevar a cabo los concejales, desde el punto de vista de la protección de datos sería deseable una

mayor concreción en la finalidad de la comunicación solicitada, a fin de evaluar la proporcionalidad de la misma.

En cuanto a la forma en que hay que entregar la información, debemos recordar que corresponde al propio Ayuntamiento establecer el formato en que se entrega la información, de acuerdo con lo establecido en el artículo 164.5 de TRLMRLC. La normativa de protección de datos, que es la normativa desde la que se emite este dictamen, no establece una forma específica para dar acceso a la información. Sin embargo, la opción para permitir el acceso a través de un listado ordenado según los ítems solicitados puede ser ciertamente una de las formas de cumplir con este deber que, desde el punto de vista de la protección de datos, presenta la ventaja de permitir limitar el acceso a los datos requeridos, mientras que un acceso directo a los expedientes podría comportar el acceso a otros datos que pueden resultar innecesarios, especialmente teniendo en cuenta que, dada la naturaleza de las ayudas, en los expedientes de este tipo de ayudas puede figurar información de carácter sensible relacionada con los servicios sociales, la salud, los hábitos o la conducta de las personas.

## V

Aparte de las consideraciones que se acaban de hacer, en términos generales, sobre el derecho de los concejales a acceder a la información en poder de los servicios municipales y que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones, hay que tener en cuenta que nos encontramos ante una materia, la de subvenciones, en la que rige el principio de publicidad.

De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en los municipios de más de 50.000 habitantes, las subvenciones otorgadas tienen que ser objeto de publicación en el diario oficial correspondiente. De acuerdo con lo establecido en el apartado 3 del mismo artículo 18, la publicación en el diario oficial no será necesaria, entre otros casos, cuando el importe de las ayudas, individualmente consideradas sea inferior a 3.000 euros. Pero, este caso, las bases reguladoras tendrán que establecer otros mecanismos que aseguren la publicidad de las mismas.

Esto comporta que, en la medida en que las ayudas a las que se refiere la consulta estén sometidas a dicha Ley 38/2003, la posibilidad de los concejales, y de cualquier ciudadano, de acceder a la información sobre el nombre y los apellidos de las personas beneficiarias, así como a la cuantía otorgada, tendría cobertura legal también en la normativa reguladora de las subvenciones.

## VI

Aparte de las valoraciones que se han hecho principalmente respecto a las exigencias del principio de calidad, en los términos de la LOPD, el derecho de acceso de todos los concejales a la información también tendría que regirse, entre otros, por el deber de reserva, en los términos del artículo 164.6 del TRLMRLC y el artículo 16.3 del ROF citados. Según este artículo, los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les facilite para hacer posible el desarrollo de su función. Este deber de secreto también se establece explícitamente en el artículo 10 de la LOPD, según el cual:

«El responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto a los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aun después de

finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo.»

En relación con el deber de secreto, según dispone el Código Penal en los artículos 197 y 198, la autoridad o funcionario público que, fuera de los casos permitidos por la Ley y prevaliéndose de su cargo, difunda, revele o ceda a terceros determinados datos, estaría realizando una conducta que podría ser constitutiva del delito de descubrimiento y revelación de secretos.

Obviamente, este deber de confidencialidad no afectaría a aquellas informaciones respecto a las cuales el Ayuntamiento tenga la obligación de hacerlas públicas de acuerdo con la normativa reguladora de las subvenciones, pero sí a aquella otra información de la que tenga conocimiento y que no esté incluida en dicho deber de publicidad.

De acuerdo con las consideraciones efectuadas en estos fundamentos jurídicos en relación con la consulta planteada, en cuanto a la posibilidad de que entregar a un grupo municipal determinada información relativa a ayudas otorgadas por el área de servicios sociales pueda suponer una vulneración de la legislación de protección de datos personales, se formulan las siguientes

### **Conclusiones**

El acceso a la información solicitada a que se refiere esta consulta puede quedar amparado por el derecho de los concejales a consultar determinada documentación de la que dispone el Ayuntamiento para el ejercicio de sus funciones, incluyendo los datos de carácter personal contenidos en la información que soliciten, independientemente de su condición de miembros del gobierno o de la oposición.

El acceso a los datos de carácter personal en el caso que se consulta será legítimo, desde la perspectiva de la protección de datos, cuando se dé cumplimiento a los principios y obligaciones de la LOPD, en concreto, al principio de calidad de los datos, según el cual los datos sólo se pueden utilizar para el cumplimiento de la finalidad determinada, explícita y legítima que haya generado el acceso a los datos; en este caso, el necesario desarrollo de las funciones que corresponden a los concejales que hacen la solicitud de información.

El principio de calidad exige, en la medida de lo posible, hacer una ponderación respecto a los datos personales incluidos en el conjunto de la información solicitada, a fin de que no se comuniquen más datos de los estrictamente necesarios para lograr la finalidad legítima de acceso a la información; ponderación que se tendrá que hacer de una manera especialmente cuidadosa si la información contiene datos especialmente protegidos, así como respecto a la forma en que se lleve a cabo el acceso. Desde este punto de vista, la divulgación a través de listados planteada en la consulta puede resultar ajustada a la normativa de protección de datos.

La posibilidad de acceso a la información relativa al nombre y los apellidos de las personas beneficiarias estaría habilitada también por la normativa reguladora de las subvenciones públicas, que contempla la publicidad de las mismas, en la medida en que se trate de ayudas sometidas a dicha normativa.

El acceso por parte de los concejales a los datos de carácter personal deberá regirse por el deber de secreto, en los términos del artículo 10 de la LOPD y la demás normativa aplicable.